Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Suspensions —

Consultation Report

Suspensions — Consultation Report

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No. JS74-3/2-1

ISBN 0-662-56335-2

103-02358/

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin

Vice-Chairman
Jennifer Lynch

Members
Joanne McLeod
William Millar
Mary Saunders

Executive Director
Robert F. Benson

The Committee is publishing a series of discussion papers to elicit public comment to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the Royal Canadian Mounted Police Act (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Mr. R.F. Benson
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159
Station 'B'
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

FOREWORD

The first Discussion Paper of the RCMP External Review Committee on Suspension was distributed for consultation in July 1988.

Respondents' participation in the consultation process provided clear evidence of the need to delve deeper into human resource issues in the field of law enforcement. In the interests of confidentiality, quotations will remain anonymous.

The External Review Committee is currently working on additional Discussion Papers, to be released periodically.

Robert F. Benson
Executive Director
RCMP External Review Committee

SUSPENSIONS

CONSULTATION REPORT

1. Consultation

(a) Method and Objective

The Committee consulted the Attorneys General and Solicitors General of the Provinces and Territories, the Commissioner of the RCMP and the National Executive of divisional staff relations representatives. The Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Police Association helped us draw up a representative list of organizations from their membership to be consulted. In addition, the Committee consulted the Public Service Commission, the Treasury Board Secretariat and specific major Canadian businesses. In all, eighty-four groups were contacted.

Our purpose in these consultations was to verify the accuracy of our data, gather feed-back on the form and content of the Discussion Paper, pick up models or options we may have overlooked and complete our comparative analysis.

By September 30, 1988, the Committee had received replies from law enforcement agencies representing sixty-three per cent of all police officers in Canada.

Response figures were as follows:

Organization	Per Cent Responding
Government	
- Federal	66.6
- Provincial	30.7
Police	
- Commissions	20.0
- Forces	34.2
- Members' associations	12.5
Private Sector	33.3

(b) General Comments

Those responding represented a cross-section of the interests and regions consulted, although small police forces had a particularly low response rate. Financial and staffing restraints were most likely what prevented them from offering their frequently innovative, always interesting, solutions to suspension-related problems. The Committee hopes that they will be able to take part in the next round of consultation.

Observations on the Discussion Paper's format were favourable. Its plain language, thorough research and quick-reference format were appreciated, as this comment attests:

> "Let me be frank with you. I began to read the Paper with a certain prejudicial outlook, namely that this would be another exercise prepared by people who don't know what they are talking about. I am happy to acknowledge how unfair and incorrect that particular piece of bias was.
>
> I consider Discussion Paper 1 to be well researched, well written, and very balanced in its presentation, and I wish to compliment you and those responsible for an outstanding and thoughtful discussion paper".

The following are typical of feed-back concerning the contents of the Paper:

> "... a capsulized overview of how other Police departments and sectors deal with suspensions ..."
>
> "... the discussion of suspensions in terms of a number of options is an attractive approach as it provides managers with a range of choices ..."
>
> "... provides discussion on a variety of relevant topics ..."
>
> "analyses the various models, paying careful heed to objectivity ..."
>
> "... thoroughly dealt with the whole issue of suspensions, particularly within a police organization ..."

We found that respondents liked comparative, objective analyses of the range of models and options available in the field of law enforcement, as these enabled managers

to make informed choices and assessments. The Committee will therefore carry on with this approach in subsequent Discussion Papers.

It is worth noting that the Committee received requests for copies of the Discussion Paper from agencies that were not on the original consultation list. Those requests demonstrate an active interest in the staff relations issues facing law enforcement organizations, and constitute a sign of encouragement to the Committee.

2. Commentary on Content

(a) Terminology

To some, the word "suspension" has a negative or ambiguous connotation.

Its pejorative connotation derives from the common use of suspension to indicate disapproval of something the employee has done; in that context, a value judgment on the behaviour has already been made.

Ambiguity arises when "suspension" is used to designate both interim measures (pending completion of a full investigation of the incident) and disciplinary measures.

This line of reasoning led respondents to suggest using separate terms in an effort to spare a purely interim measure pejorative undertones and to distinguish it from disciplinary suspension. Proposed alternatives for the interim measure were:

"administrative leave" and

"hold out of service".

In Alberta, the draft Police Regulations refer to disciplinary suspension as "relief from duty"

(b) **Extreme Solutions: Suspension With Full Pay or Without Pay**

Respondents were nearly unanimous in rejecting a system that would automatically impose suspension either without pay or with full pay, sometimes effective to the expiry of all appeals. It was felt that such an approach did not weigh all parties' interests and that it could result in different treatment for officers

from different police services, working on joint operations. Other measures should be available in some cases:

> "... the need to balance employees' expectations and public perception was well made ..."
>
> "... I think that suspending an employee with pay is just as unfair to the employer as suspension without pay may be to the employee. Surely there is a middle ground somewhere between these two extremes ..."
>
> "... some form of equal balance is required both from an employee/employer perspective."

Some organizations reaffirmed an absolute discretion in the Police Chief, who must give primacy to the public interest. Those organizations favoured a range of measures, <u>including</u> suspension without pay and suspension with full pay.

Some respondents stated that their legal framework did not permit any exercise of discretion. For them, absolutes were untenable; they preferred a certain flexibility and sought to make it part of their systems. One agency in this group, however, said that suspension with pay was not an option their organization intended to consider.

(c) Temporary Reassignment

In some provinces, the law requires that suspension be either with full pay or without pay.

Some respondents stated that suspension with full pay could look like paid holidays. In the hope of warding off such a perception, managers might tend to reassign the employee rather than suspend him or her. Yet that solution could backfire in instances where, say, the employee is reassigned to a better position or should no longer perform duties within the organization. Small police forces might opt for reassignment rather than suspension because they are too short-staffed to do without an officer.

Suspension without pay could appear unjust to the employee, and reassignment may be a suitable alternative. After all, reassignment is possible even in jurisdictions where the system requires payment or non-payment of wages following the suspension decision, because suspension is never mandatory in the first place.

Lastly, temporary reassignment could be used to appease public wrath when an employee would otherwise be suspended purely in deference to public pressure. By means of reassignment, the employee can be withdrawn from duties involving contact with the public without either "a paid vacation" or lost wages.

(d) **Suspension With Partial Pay or Benefits**

This option drew mixed reviews. One agency saw in it the mark of indecision in situations which call for a clear stand. Another considered it a viable option in certain instances. A third found it worth looking into and suggested suspension on half-pay, with the amount withheld being repaid to the employee if discipline is not imposed. A fourth organization thought highly enough of it to consider incorporating it into its regulations.

The option is already being used by one private sector organization, which pays fifty per cent of regular wages for the period of suspension extending beyond the first thirty days.

Another respondent could not accept the statement that, under this option, "... The costs of the employer-employee relationship that result in the problem ... are not passed on to "innocent bystanders", namely, the employee's family". According to this respondent, any cut in pay is liable to lower the standard of living. What is more, the effects of a reduction in pay will differ, depending on each employee's situation and thus could result in inequitable treatment even when the actual amount of the cut is the same.

The Committee acknowledges the administrative complexity of this option, but feels that drawback is surmountable in actual practice. Small police forces may have an advantage in that they are in a better position to assess how the individuals concerned would be affected.

(e) **Suspension With Pay With Statutory Limits**

We received considerable feed-back on this option. Ontario and Quebec law preclude this option, specifying either full pay or no pay for the duration of the suspension. A number of police forces in Ontario,

though, considered the proposal worthwhile and more equitable. There seems to be a consensus on the merits of an initial period of thirty days' suspension with full pay, a policy carried out by a number of employers. Some would be inclined to extend the full-pay period to sixty or ninety days in the interests of a fuller investigation.

For some respondents, temporary reassignment was the preferred option; their second choice was suspension with full pay for thirty days, after which the employee would receive either partial pay, no pay or another measure left at the discretion of the Police Chief, Senior Officer or Police Commission.

One agency automatically suspends employees with full pay for the duration of the employer's internal investigation, following which the employee is either discharged or called back to work, with or without some disciplinary sanction. In so doing, the organization keeps the suspension period unrelated to external (criminal or other) investigations or legal proceedings

that may drag on and on, and provides the employee with an opportunity to defend his or her interests during the internal investigation. The final decision is reached quickly, hence the period of uncertainty is short.

3. **Standardization of Procedures**

Although few respondents addressed standardization in so many words, some deductions may be made.

A number of respondents were pleased to have received a range of options; this may point to a preference for managerial discretion over imposed, standardized procedures. Some described their own systems and expressed their satisfaction with them; this might be interpreted as a preference for discretion or as a token of support for a standardized system similar to their own. Several in Ontario referred to their dissatisfaction with the system in that province because of its inflexibility; their preference for more options may indicate a preference for standardization to that end or for more discretionary authority.

Some respondents specifically stated their preference for standardization, citing in support equitable treatment in cases of joint police operations, clarification of policy and

a single set of standards. Others, however, were not in favour; in their view, it undercuts the total discretionary power of the Police Chief.

4. Conclusions

The comments received by the Committee have encouraged it to continue producing papers on issues of concern in the field of law enforcement. Users may find the reports helpful in policy development - indeed, one provincial Deputy Attorney General and two police forces are already using the Discussion Paper on Suspensions in drafting Acts and Regulations and conducting province-wide consultations. Another police force, not on the initial distribution list, requested a copy of the Discussion Paper to use in revising its own regulations.

All respondents appreciated having been consulted and many specifically asked for a report on the consultation. Many also requested to be placed on the consultation list for the Committee's subsequent Discussion Papers.

The response shows a need for discussion and communication on human resource issues in policing. There is everything to gain by a consultation process based on Discussion Papers such as the one on Suspensions, and feed-back is crucial to the success of the endeavour.

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Les suspensions —

Compte rendu de la consultation

Les suspensions — Compte rendu de la consultation

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat. JS74-3/2-1

ISBN 0-662-56335-2

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin

Vice-présidente
Jennifer Lynch

Membres
Joanne McLeod
William Millar
Mary Saunders

Directeur exécutif
Robert F. Benson

Ce document de recherche fait partie d'une série de documents de travail que le Comité a l'intention de publier en vue de recueillir les observations du public; celles-ci devant l'aider à formuler des recommandations conformément à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

N'hésitez pas à nous faire part de vos observations en les faisant parvenir à:

Monsieur R.F. Benson
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159
Sucursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

AVANT-PROPOS

Le premier document de travail du Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada traitant des suspensions a été distribué pour fin de consultation en juillet 1988.

La participation à la consultation démontre le besoin de continuer la recherche traitant des problèmes des ressources humaines dans le domaine policier. Afin de préserver la confidentialité de chacun, l'origine des citations n'est pas identifiée.

Le Comité externe d'examen prépare actuellement d'autres documents de travail; ils seront distribués périodiquement.

Robert F. Benson
Directeur exécutif
Comité externe d'examen
de la GRC

SUSPENSIONS

COMPTE RENDU DE LA CONSULTATION

1. Consultation

a) Méthode et objectif de la consultation

Le Comité a consulté les procureurs généraux et les solliciteurs généraux des provinces et des territoires, le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et les membres de l'exécutif national des représentants divisionnaires des relations fonctionnelles. En collaboration avec l'Association canadienne des chefs de police et de l'Association canadienne des policiers, une liste a également été établie pour la consultation d'organismes représentatifs parmi ces associations. En outre, le Comité a consulté la Commission de la Fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et certaines grandes entreprises canadiennes. En tout, 84 organismes ont été consultés.

L'objectif de la consultation était de vérifier l'exactitude de nos données, de recevoir des commentaires sur la forme et le contenu du document, de découvrir des modèles ou des options qui nous auraient échappés et de compléter notre analyse comparative.

Les réponses reçues par le Comité le ou avant le 30 septembre 1988 provenaient de forces policières comptant 63 % de tous les agents de police au Canada.

Le résultat de la consultation est le suivant:

Organisation	Pourcentage de répondants
Gouvernement	
- fédéral	66.6
- provincial	30.7
Police	
- commissions	20.0
- forces	34.2
- ass'n de membres	12.5
Secteur privé	33.3

b) **Commentaires généraux**

Les réponses reçues nous sont parvenues d'organismes représentant les divers intérêts et régions consultés. Il n'y avait cependant qu'une très faible réponse des corps policiers à effectifs restreints; leurs ressources budgétaires et humaines limitées les ont

probablement empêchés de pouvoir partager leur approche souvent différente et toujours intéressante aux problèmes de suspensions. Le Comité espère qu'ils seront en mesure de participer aux prochaines consultations.

Les commentaires reçus quant au format du document ont été positifs. L'usage de termes clairs, la recherche poussée et la présentation structurée permettant une consultation rapide ont été appréciés, comme le démontre le commentaire suivant:

> "Permettez-moi d'être franc avec vous. J'ai commencé la lecture du document de travail avec certains préjugés, c'est-à-dire que je croyais qu'il s'agissait d'un autre document qui avait été préparé par des gens qui ne savent pas de quoi ils parlent. Je suis heureux de reconnaître jusqu'à quel point mes préjugés étaient injustes et incorrects.
>
> Je crois que le document de recherche 1 a fait l'objet d'une recherche poussée, a été bien rédigé et présente une analyse comparée. Je désire vous féliciter ainsi que ceux qui ont contribué à la préparation de ce document de recherche remarquable et réfléchi."

Les propos suivants illustrent bien les commentaires sur la substance:

> "... un résumé de la vue d'ensemble sur la façon dont d'autres services de police et d'autres secteurs traitent des suspensions ..."

> "... la discussion des suspensions en fonction d'un nombre d'options est une approche intéressante puisqu'elle donne aux administrateurs un éventail de choix ..."
>
> "... permet de discuter d'une multitude de sujets pertinents ..."
>
> "analyse des différents modèles avec un grand souci d'objectivité ..."
>
> "...traite minutieusement de toute la question des suspensions, particulièrement à l'intérieur des corps de police ..."

Il en ressort que les répondants apprécient une analyse comparative et objective des divers modèles et options pertinents au domaine de la police, donnant aux gestionnaires la possibilité de faire un choix et une évaluation informés. Le Comité continuera donc dans ce sens dans ses documents de recherche.

Il est intéressant de noter que le Comité a reçu des demandes de copies du document provenant d'organismes qui n'avaient pas été inclus sur la liste de consultation originale. Ceci démontre un intérêt actif pour les questions de ressources humaines dans le milieu policier, ce qui constitue un signe encourageant pour les efforts du Comité.

2. Commentaires substantifs

a) Terminologie

L'emploi du terme "suspension" est, pour quelques répondants, soit négatif soit ambigu.

La connotation péjorative découle du fait que la suspension est une mesure généralement utilisée quand un individu a commis un geste désapprouvé; il est à noter que l'on a déjà rendu jugement sur la valeur du geste dans ce contexte.

Le même mot "suspension" devient ambigu lorsqu'il désigne les mesures intérimaires (en attente d'une évaluation complète du geste) de même que les mesures disciplinaires.

Il convient donc, selon ces commentaires, d'utiliser des mots différents. Ceci éviterait la connotation péjorative d'une mesure purement intérimaire tout en la distinguant de la suspension disciplinaire. Les alternatives proposées pour la mesure intérimaire sont:

congé administratif ("administrative leave");

détacher du service ("hold out of service").

En Alberta le projet de règlements sur le service de police traite de la suspension disciplinaire en tant que destitution des fonctions ("relief from duty").

b) **Solutions extrêmes: suspension avec ou sans solde**

Les commentaires démontrent un rejet presque unanime d'un système imposant toujours la suspension sans solde ou avec pleine solde, allant même dans certains cas jusqu'à l'expiration de tous les appels. Les commentaires font ressortir que cette approche ne réconcilie pas tous les intérêts et peut mener à une différence de traitement entre les membres d'une opération policière conjuguée. Dans certains cas, d'autres mesures devraient être disponibles:

> "... le besoin d'équilibrer les attentes des employés et la perception du public a été bien traité ..."
>
> "... je suis d'opinion que la suspension avec solde d'un employé est aussi injuste envers l'employeur que la suspension sans solde peut l'être envers l'employé. Il y a sûrement, entre ces deux extrêmes, un juste milieu ..."
>
> "... un certain équilibre est nécessaire entre le point de vue de l'employé et celui de l'employeur ..."

Quelques organismes ont insisté sur la confirmation d'une discrétion absolue du chef de police, qui doit

donner primeur à l'intérêt du public; ces organismes préconisent un choix de mesures incluant la suspension sans solde ou avec pleine solde.

Certains répondants ont précisé que leur infrastructure légale ne laisse aucune discrétion; dans ces cas, l'absolu est rejeté en faveur d'une certaine flexibilité. Ces répondants font présentement des efforts pour obtenir cette flexibilité. Dans un cas cependant on ne comptait pas mettre de l'avant une option de "suspension avec solde".

c) **Réaffectation temporaire**

Dans certaines provinces la loi exige qu'une suspension soit toujours avec pleine solde ou sans solde.

Certains répondants ont affirmé qu'une suspension avec pleine solde pourrait paraître l'équivalent de vacances payées. Afin d'éviter cette perception le gestionnaire pourrait avoir tendance à réaffecter plutôt que de suspendre. Ceci peut avoir un effet négatif dans certains cas, par exemple si l'employé est réaffecté à un meilleur poste ou s'il ne devrait vraiment plus exercer de fonctions au sein de l'organisme. Les

forces policières à effectifs restreints peuvent faire face au même problème en réaffectant plutôt qu'en suspendant un agent parce qu'il n'y a aucun remplaçant pour ce dernier.

Une suspension sans solde pourrait aussi paraître injuste pour l'employé, et la réaffectation deviendrait une alternative à la suspension dans les cas appropriés. En effet, la réaffectation est possible même dans les juridictions où le système impose le paiement ou le non-paiement d'une solde une fois la suspension déterminée, puisque la suspension elle-même n'est jamais obligatoire.

Finalement, la ré-affectation temporaire pourrait également servir à apaiser le courroux du public. L'employé pourrait être suspendu seulement à cause des pressions exercées par le public; la réaffectation permettait que l'employé soit retiré de ses fonctions exigeant le contact avec le public sans pour autant lui "payer des vacances" ou lui enlever sa solde.

d) **Suspension avec solde et avantages partiels**

Cette alternative a fait l'objet de commentaires divergents. Un organisme la voit plutôt comme un signe d'indécision dans les situations qui demandent une

prise de position plus nette. Un autre la considère comme une option valable dans certains cas. Un troisième trouve l'alternative intéressante et suggère 50 % de la solde pendant la suspension, les arrérages devant être remboursés si l'employé n'était pas sanctionné. Finalement un quatrième la trouve suffisamment bonne pour songer à l'incorporer dans ses règlements.

Cette alternative est en vigueur dans une entreprise du secteur privé, qui paye 50% de la solde pendant une période de suspension excédant les 30 premiers jours.

Un répondant est nettement en désaccord avec l'énoncé du document à l'effet que dans cette alternative "... les coûts associés à la relation conflictuelle employeur-employé ... ne sont pas transmis à des 'spectateurs innocents', c'est-à-dire à la famille de l'employé". Selon ce répondant <u>toute</u> réduction de la solde peut entraîner une chute du niveau de vie; de plus, chaque individu est dans une situation unique quant aux effets d'une réduction de la solde. Ceci pourrait mener à des inégalités de traitement en dépit d'une réduction de solde identique.

Le Comité est conscient qu'il s'agit d'une alternative d'application complexe; cette difficulté peut cependant être résolue en pratique. Les forces policières à effectifs restreints ont peut-être un avantage en étant plus en mesure d'évaluer l'effet de cette alternative pour chaque individu.

e) **Solde en fonction de limites statutaires**

De nombreux commentaires ont été reçus à ce sujet. En Ontario et au Québec cette alternative n'est pas permise par la loi, qui impose soit une pleine solde soit aucune solde pour toute la durée de la suspension. Néanmoins plusieurs forces policières en Ontario trouvent cette alternative intéressante et plus équitable. Il semble y avoir un consensus ayant trait à une période initiale de 30 jours de suspension avec pleine solde. Cette politique est en vigueur chez plusieurs employeurs. Certains sont cependant enclins à prolonger cette période à 60 ou 90 jours afin de permettre une enquête plus approfondie.

Certains répondants ont établi une liste de priorité selon laquelle la réaffectation temporaire est le premier choix; autrement, ils optent pour une suspension avec pleine solde pour 30 jours, suivie d'une solde partielle, d'aucune solde ou d'une mesure laissée à la discrétion du chef de police/officier supérieur ou à la Commission de police.

Un des organismes ne suspend qu'avec pleine solde durant l'enquête interne de l'employeur; suite à cette enquête, l'employé est soit congédié soit réintégré au travail, avec ou sans mesure disciplinaire. Cette option empêche de rattacher la durée de la suspension aux procédures d'enquêtes externes (criminelles ou autres) ou aux procédures judiciaires qui peuvent s'éterniser, tout en permettant à l'employé de défendre ses intérêts pendant l'enquête interne. La décision finale est rapide, ce qui évite l'incertitude prolongée.

3. **Uniformisation des procédures**

La plupart des commentaires ne traitent pas directement d'uniformisation; cependant, il est possible de tirer certaines conclusions.

Plusieurs répondants sont satisfaits d'avoir reçu une liste d'options, ce qui pourrait démontrer une préférence pour une discrétion accordée au gestionnaire plutôt que l'imposition de mesures uniformes. Certains autres expliquent leur propre système qu'ils décrivent comme satisfaisant; ceci pourrait être interprété soit comme une préférence pour la discrétion, soit comme un signe d'appui pour un système uniforme qui serait similaire au leur. Plusieurs répondants de l'Ontario se montrent insatisfaits du système en vigueur dans cette province à cause de son manque de flexibilité; cette préférence pour plus d'options peut être une préférence soit pour l'uniformisation dans ce but, soit pour une plus grande discrétion.

Certains répondants sont spécifiquement en faveur d'une uniformisation. Les raisons données sont: un traitement égal dans les cas d'opérations policières conjuguées, une clarification de politique et l'application de normes uniformes. D'autres cependant sont contre l'uniformisation. Elle est vue comme une abrogation de la discrétion absolue laissée au chef de police.

4. Conclusion

Les commentaires reçus encouragent le Comité à produire d'autres documents sur les sujets d'intérêt dans le domaine de la police. Ces documents peuvent être utiles dans l'élaboration de politiques; un sous-procureur général provincial et deux forces policières utilisent déjà le document sur les suspensions dans l'élaboration de lois et de règlements et pour la consultation intra-provinciale. Une autre force policière qui n'avait pas initialement été consultée a demandé une copie du document en préparation d'une révision de ses règlements.

La consultation a été appréciée par tous les répondants et plusieurs ont spécifiquement demandé d'en recevoir les résultats. Il y a aussi eu plusieurs requêtes de consultation dans le cadre des documents subséquents du Comité.

Les commentaires démontrent un besoin d'échange et de communication sur le sujet des ressources humaines dans le domaine policier. La consultation basée sur les documents comme celui sur la suspension n'apporte que des bénéfices; les commentaires sont nécessaires au succès de cette initiative.

NOTES